



2023

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

---

**Sentencia**

**Rol N° 13.769-22 INA**

[23 de noviembre de 2023]

---

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD RESPECTO DE LOS  
ARTÍCULOS 48 DE LA LEY DE RENTAS MUNICIPALES; Y 53,  
INCISO TERCERO, DEL CÓDIGO TRIBUTARIO

CONSTRUCTORA PACAL S.A.

EN EL PROCESO ROL N° C-2096-2021, SUSTANCIADO ANTE EL SEGUNDO  
JUZGADO DE LETRAS DE ARICA

**VISTOS:**

**Introducción**

A fojas 1, con fecha 2 de noviembre de 2022, Constructora Pacal S.A. deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 48 de la Ley de Rentas Municipales; y 53, inciso tercero, del Código Tributario, en el proceso Rol N° C-2096-2021, sustanciado ante el Segundo Juzgado de Letras de Arica.

**Preceptiva legal cuya aplicación se impugna**

La preceptiva legal cuestionada dispone:

**“Artículo 48.-**

*El contribuyente que se constituyere en mora de pagar las prestaciones señaladas en el artículo anterior, quedará obligado, además, al pago de los reajustes e intereses en la forma y condiciones establecidas en los artículos 53, 54 y 55 del Código Tributario.”*

**“Artículo 53, inciso tercero.-**

*El contribuyente estará afecto, además, a un interés penal del uno y medio por ciento mensual por cada mes o fracción de mes, en caso de mora en el pago del todo o de la parte que adeudare de cualquier clase de impuestos y contribuciones. Este interés se calculará sobre los valores reajustados en la forma señalada en el inciso primero.*



### **Antecedentes y conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal**

Como antecedentes y en relación con la gestión judicial invocada, aduce la parte requirente Constructora Pacal S.A. que ante el Segundo Juzgado de Letras de Arica se sustancia en su contra la demanda ejecutiva de cobro de pesos iniciada por la municipalidad de Arica, por concepto de cobros de derechos municipales adeudados (proceso Rol N° C-2096-2021), consignando que en la cuantía de la deuda se han aplicado las disposiciones legales impugnadas que establecen esta tasa punitiva excesiva del 1,5% mensual.

Ello, agrega, ha generado un aumento artificial y desproporcionado respecto de los créditos que pretende cobrar la Municipalidad, toda vez que aplica una tasa de sanción sobre una deuda en cuya generación no ha existido una causa imputable a Constructora Pacal, sino que se deben a un cambio de criterio de la propia Municipalidad respecto al estatus de los bienes inmuebles por los que ahora exige un pago por su uso, lo que quebranta la confianza legítima de esta parte; además de una extendida inactividad municipal respecto al cobro de los mismos (fojas 2).

Indica la sociedad constructora requirente que, en diciembre de 2021, la municipalidad de Arica la demandó ejecutivamente por cobro de derechos municipales, aduciendo una deuda por más de 180 millones de pesos, que se habría devengado entre los meses de diciembre del año 2018 y octubre del año 2021, por concepto de la supuesta ocupación de 3 bienes nacionales de uso público en la comuna, en los cuales la requirente habría tenido emplazadas salas de ventas de sus respectivos proyectos.

No obstante, la requirente discute dicho carácter de bien nacional de uso público o bien que se adeuden derechos municipales por su ocupación, pues durante todo este tiempo habría existido un entendimiento con la municipalidad demandante, que ha llevado a la constructora al mejoramiento de estos espacios públicos como contraprestación.

En ese sentido explica la requirente que la gestión pendiente ha deducido excepciones de nulidad de la obligación, falsedad del título, compensación parcial y prescripción parcial, alegando además un dubitativo y vacilante actuar del municipio que ha desconocido sus propios actos y hechos previos.

Además, como parte de las excepciones, Constructora Pacal alega que la obligación que se pretende cobrar con el título ejecutivo es parcialmente nula, dado que los montos se han visto “ilegítimamente engrosados por la propia municipalidad, al aplicar los intereses penales del artículo 53 del Código Tributario, en virtud de la remisión que realiza el artículo 48 de la Ley de Rentas Municipales.”; dando cuenta que “la existencia y validez misma de la deuda es – total, o al menos parcialmente- dubitada y, además, resulta palmario que ha sido la Municipalidad la que ha dilatado negligentemente el inicio de las acciones pertinentes de cobro. (...)” y que “la I. Municipalidad de Arica pretende beneficiarse de su propia inactividad [al notificar la demanda recién en septiembre del año 2021], y engrosando artificialmente la deuda alegada en un importante porcentaje. Basta [se indica al efecto] revisar el certificado que pretende servir de título ejecutivo para verificar que, del total de \$180.253.147.-, un 22,5% (\$40.499.533.-) corresponde a este interés penal improcedente.” (fojas 4).

Conforme a lo señalado, afirma la requirente que, hasta antes de octubre del año 2021, la I. Municipalidad de Arica no ejercía las acciones de cobro que tenía disponibles –ni administrativa ni judicialmente- pese a que, según lo expresado en el certificado que sirve de título ejecutivo y en la demanda, las supuestas deudas datarían de diciembre del año 2018.



A lo anterior, se añade que los derechos municipales que se pretenden cobrar provienen de un cambio reciente e intempestivo de criterio respecto a la naturaleza de los inmuebles, toda vez que la municipalidad de Arica pretende obtener el pago por una ocupación de tres años es de un bien nacional de uso público en circunstancias que respecto de dichos bienes no ha otorgado permiso precario alguno para su uso y, además, existen particularidades tales como que se omite en la demanda que las salas de ventas han sido emplazadas en los lugares respectivos con la anuencia del propio municipio, o bien se trata de espacios públicos que nunca han sido cedidos a la ciudad, ni sujetos a afectación de utilidad pública en los instrumentos de planificación territorial.

Enseguida, la parte requirente concluye que ha actuado durante todo este período de buena fe y protegido por la confianza legítima, como una de las directrices generales que se aplican en nuestro ordenamiento jurídico en vinculación con el principio de juridicidad y el respeto a la supremacía constitucional. Este principio de confianza legítima se deduce desde los principios constitucionales de Estado de Derecho (arts. 5º, 6º, 7º, y 8º de la Constitución Política de la República) y de seguridad jurídica (art. 19 N° 26 del Texto Constitucional).

Dentro de los tantos deberes que se dependen del principio de protección de la confianza legítima se encuentra el deber de actuación coherente, que podemos entender como la obligación que tiene la Administración de mantener una actitud lógica y consecuente con una posición propia anterior; concluyendo que Pacal no puede ser castigado con esta tasa de interés especial del 1,5% mensual, si es que su único “error” fue confiar en el Municipio (fojas 10).

En seguida, y en cuanto al conflicto constitucional que se somete a conocimiento y resolución de este Tribunal Constitucional, se afirma por la parte requirente que la aplicación al caso sublite de los artículos 48 de la Ley de Rentas Municipales; y 53, inciso tercero, del Código Tributario, importa vulnerar las garantías constitucionales establecidas en los N°s 2º, 3º y 24 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, dado que se pretende obligar indebidamente a la parte requirente a pagar una cifra desproporcionada, injusta y abusiva sobre una supuesta deuda por derechos municipales, lo que se transforma en una verdadera sanción de plano que le produce un despojo de importantes recursos económicos.

Así, se indica que las normas impugnadas –tanto aquella que habilita (art. 48 de la Ley de Rentas Municipales) como la que tiene la disposición de fondo (art. 53 del Código Tributario)- han permitido a la Municipalidad de Arica aplicar –administrativamente- la tasa del 1,5% mensual, lo que explica prácticamente el 22,2% de los montos por los que se pretende obligar al pago de mi representada, sin contar la eventual aplicación de la tasa penal por el Tribunal al liquidar la deuda, en caso de condena a su parte en la gestión judicial invocada.

Tal incidencia genera la norma, que permite la imposición de una tasa del 18% anual, lo que asciende a aproximadamente seis veces la tasa de interés corriente, e incluso, es más del 400% de la tasa máxima convencional.

Por consiguiente (se indica a fojas 12) la aplicación práctica de la normativa impugnada de inaplicabilidad es responsable de un incremento de aproximadamente 655% en los intereses que realmente correspondería aplicar, que son los intereses corrientes, haciendo que la Municipalidad pretenda percibir alrededor 35 millones de pesos adicionales e improcedentes, solo por hacer uso ilegítimo de esta herramienta legal del inciso tercero del artículo 53 del Código Tributario, por la remisión del artículo 48 de la Ley de Rentas Municipales. Todo esto, sin siquiera contar los intereses que pueda aplicar el mismo tribunal a la misma tasa penal.

En seguida, argumenta la requirente que en el caso concreto, se afecta el artículo 19 N° 2 constitucional y la igualdad ante la ley, por aplicarse una sanción



desproporcionada que conduce a una discriminación arbitraria, consignando en esta parte la requirente que ni siquiera el legislador está constitucionalmente habilitado para establecer diferencias que no cuenten con un fundamento razonable y en tal sentido como lo ha determinado en sentencias precedentes este excelentísimo Tribunal Constitucional, la normativa cuestionada en autos importa una discriminación arbitraria en cuanto da un tratamiento idéntico a contribuyentes que se encuentran en situaciones abiertamente diferentes, como lo es el caso de autos en que la demora en el cobro -y la consecuente sanción desproporcionada injusta y abusiva- se debe a situaciones no imputables al deudor.

Por otra parte, argumenta la requirente que en el caso concreto se vulnera el artículo 19 N° 3 constitucional y el derecho a un justo y racional procedimiento, al aplicarse una sanción de plano y por la mera potestad de quien se dice acreedor.

Al efecto este excelentísimo tribunal constitucional también en sus sentencias precedentes ha determinado que el debido proceso exige contemplar medios apropiados de defensa que permitan una oportuna y eficaz defensa de las pretensiones de todas las partes. En ese sentido se excluye todo procedimiento y que no permita a una persona hacer uso de sus alegaciones o defensas o las restrinja de forma tal que quede en abierta inferioridad o indefensión. Aquello acontece precisamente, en el caso de imposición de auténticas sanciones sin más trámite o de plano, y aún cuando quien ejerza el poder punitivo sea un órgano de la propia administración del estado.

Y, en tercer término, la parte requirente afirma que la normativa legal que impugna, en su aplicación al caso concreto, importa vulnerar el artículo 19 N° 24 de la Constitución Política, y afectar su derecho de propiedad, toda vez que se le priva de una cantidad notablemente mayor de dinero que la que constitucionalmente corresponde.

Desarrolla en esta parte la requirente la expropiación, así como la incautación, comiso o confiscación de bienes; figuras todas que proceden sólo en los casos que indica la Constitución y las leyes, pero en el caso concreto es justamente contrario al derecho de propiedad la aplicación de intereses penales del 1,5% mensual, máxime cuando no existe justificación atribuible al deudor en cuanto a tardanza en el pago, y cuando nos encontramos frente a un mero arbitrio del municipio acreedor, que en este caso como se indicó obtendría para sí más de 35 millones de pesos sin justificación alguna; y de paso despojando a constructora Pacal de importantes sumas de dinero, por esta mera voluntad del municipio acreedor, lo que ciertamente repugna al ordenamiento constitucional, pues se provocaría una verdadera incautación ilegítima por parte de la Municipalidad demandante, concluye a fojas 20.

### **Tramitación y observaciones al requerimiento**

El requerimiento fue acogido a tramitación y declarado admisible por la Primera Sala de este Tribunal Constitucional, conforme consta en resoluciones que rolan a fojas 193 y 459, ordenándose asimismo la suspensión del procedimiento en la gestión concernida.

Conferidos los traslados de fondo a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes en la gestión judicial invocada, no fueron formuladas observaciones al requerimiento.

### **Vista de la causa y acuerdo**



Traídos los autos en relación a fojas 471, en audiencia de Pleno del día 16 de agosto de 2023, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos certificados por el señor Relator, quedando adoptado el acuerdo y la causa en estado de sentencia con la misma fecha.

## **Y CONSIDERANDO:**

### **I.- CONFLICTO CONSTITUCIONAL**

**PRIMERO:** La gestión pendiente que da origen al requerimiento de autos es una demanda ejecutiva, interpuesta por la Municipalidad de Arica (proceso rol C-2096-2021 seguido ante el Segundo Juzgado de Letras de Arica), mediante la cual cobra derechos municipales a la requirente, Constructora Pacal, por la ocupación de tres bienes nacionales de uso público entre diciembre de 2018 y octubre de 2021 y por un monto de \$ 180.253.147.-, además de reajustes y de los intereses de demora establecidos en los preceptos legales impugnados en estos autos.

La específica cuestión constitucional que se plantea es si la regla del interés penal del 1,5%, contemplada en el inciso tercero del artículo 53 del Código Tributario por expresa remisión del artículo 48 del DL 3063, se traduce en una abierta infracción a la igualdad ante la ley, por tratar en forma idéntica a un contribuyente moroso que por desidia no cumple con sus obligaciones frente a aquel que, amparado en la confianza legítima y frente al cambio de criterio en este caso del municipio de Arica, se ve expuesto a la pasividad o lentitud por parte de quien pretender ser ahora su acreedor; al debido proceso, por aplicar una sanción de plano mediante el ejercicio de una potestad reconocido a su supuesto acreedor; y, en fin, al derecho de propiedad, por privar al requirente de una cantidad de dinero mayor a la que en derecho corresponde.

### **II.- CONSIDERACIONES PREVIAS**

**SEGUNDO:** Antes de abordar el conflicto que se ha presentado a la resolución de esta Magistratura, resulta pertinente tener presente que los preceptos legales que son objeto de la presente acción han sido sometidos a control de constitucionalidad por medio de acciones de inaplicabilidad en reiteradas ocasiones, concluyendo con sentencias disímiles. En efecto, el artículo 53, inciso tercero, del Código Tributario, ha sido declarado inaplicable en las sentencias Roles N°s 1951, 3440 4170, 4623, 6082, 6866, 7864, 8458, 9503, mientras que las sentencias de las causas Roles N°s 2489, 3079, 8606, 13.252 han desestimado las acciones correspondientes.

Por su parte, este Tribunal ha acogido tres requerimientos en contra de la aplicación del artículo 48 de la Ley de Rentas Municipales, dos de ellos además en contra del art. 53 del Código Tributario por su vinculación con el referido art. 48, respecto de gestiones judiciales en las que la demandante era, al igual que en este caso concreto, una Municipalidad (STC roles Nos 8770, 12.020 y 13.411).

**TERCERO:** Siendo la inaplicabilidad un control de carácter concreto, no puede pretenderse una repetición automática, mecánica y ciega de sentencias por el solo hecho de plantearse una cuestión sobre las mismas normas de manera reiterada. Por otra parte, ni la ley orgánica de esta Magistratura ni la Constitución vigente establecen ni regulan en ninguna parte un sistema de precedentes jurisprudenciales ni de extensión de efectos de sentencia extra proceso en el control de inaplicabilidad,



que además tiene solo efectos particulares y se refiere solo al caso concreto. En tercer lugar, despejado el carácter concreto del control de inaplicabilidad, debe tenerse presente que lo que sí merecería una lectura posiblemente más allá del caso específico es el estándar de constitucionalidad que se fije como parámetro de control, en la medida que ello se traduce en determinar el sentido, alcance y significado de normas constitucionales, cuya eficacia -no obstante, el efecto inter partes de la sentencia- es abstracta y erga omnes.

**CUARTO:** En esta oportunidad, tras algunos cambios de integración, esta Magistratura modificará la línea jurisprudencial que, en votación dividida, fue determinada por mayoría del pleno en las sentencias antes mencionadas recaídas en requerimientos similares dirigidas en contra del art. 48 de la Ley de Rentas Municipales y del art. 53 del Código Tributario, para rechazar la presente acción de acuerdo con los fundamentos que más adelante se desarrollarán, recogiendo al efecto lo sustancial de lo contenido en los votos disidentes de tales fallos (STC 8770, 12.020 y 13.411), tanto en cuanto a que el origen del conflicto que existe entre las partes es un problema de mera interpretación legal, como en afirmar la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

### III. PROBLEMA DE INTERPRETACIÓN LEGAL

**QUINTO:** Cabe partir por afirmar que la mayoría de los problemas que plantea la requirente dicen relación con conflictos que debe resolver el juez de fondo.

En efecto, según Constructora Pacal, por una parte, el problema de los intereses de demora surge por el cambio de criterio de la municipalidad y la demora que ello conlleva en el pago de los derechos que ahora cobra, en circunstancias que durante mucho tiempo existió un entendimiento entre la requirente y el municipio demandante, que ahora desconoce el municipio, en cuanto a su anuencia para el uso de los supuestamente bienes nacionales de uso público sin efectuar cobro alguno a la requirente por ello.

Así, la tesis de la requirente dice relación con que ella se amparó en la confianza legítima y en que la tardanza en perseguir el cobro de un crédito es responsabilidad del actuar errático del municipio y no en la desidia de la requirente. Consecuentemente plantea una serie de problemas que dicen relación con el actuar del municipio y con el alcance que tienen las obligaciones entre las partes, como es determinar, entre otras materias, si corresponde o no el pago de los derechos porque los bienes cedidos son de uso público; si los derechos municipales se adeudan por ocupación, ya que no se ha otorgado permiso precario para su uso; si los bienes están sujetos a afectación pública en instrumentos de planificación territorial.

**SEXTO:** En ese contexto, el problema se originaría a partir de distintas interpretaciones de la normativa y actuaciones que vinculan a las partes, lo que constituye en un problema de mera legalidad y no de constitucionalidad que a esta Magistratura le compete resolver. En efecto, el cambio de criterio de la Municipalidad que denuncia el requirente y la afectación a la confianza legítima son materias que debe resolver el juez de la instancia.

### IV. TEMA DE FONDO CONTROVERTIDO



**SÉPTIMO:** Sin perjuicio de lo anterior, yendo al fondo de los planteamientos de la requirente, resulta necesario previamente fijar algunas pautas que nos servirán para resolverlos.

De este modo y, en primer lugar, es imprescindible deslindar la naturaleza de la institución jurídica del **“interés de demora”** de una obligación tributaria respecto de otros estatutos que son argüidos tales como sanción administrativa, por ejemplo, el recargo tributario. No resulta pertinente enjuiciar ni calificar un instituto jurídico a partir de instituciones que si bien, pueden ser próximas, no son de la esencia de la estructura reprochada. Ello deriva en su análisis que inserta este instituto como una fórmula encuadrada constitucionalmente dentro del artículo 19, numeral 20°, del texto fundamental, con las limitaciones generales que se explicarán. En segundo lugar, esbozaremos algo sobre el Principio de Legalidad tributaria. Un tercer criterio llevará a analizar cómo se reconduce la vulneración del principio de igualdad ante la ley. En cuarto lugar, estudiaremos el automatismo de aplicación del interés de demora en relación con el derecho de defensa, para continuar, en quinto lugar, con el estudio de los tributos desproporcionados y los límites al legislador. Finalmente, cerraremos los parámetros con una fundamentación general que inscribe el interés de demora en la satisfacción del fin constitucional de contribuir al “bien común” mediante el pago de los impuestos debidos (Deber de Contribuir), que es esencial constitucionalmente al binomio tributo y gasto público, reconocido expresamente en la Carta Fundamental.

#### **a.- El interés penal de demora y su función**

**OCTAVO:** La institución jurídica impugnada es el reenvío al interés penal tributario. Este es un instituto de naturaleza civil (Sentencia Rol 2489, c.13°), puesto que se trata de una obligación que “accede” a los impuestos adeudados (artículo 200, inciso 3° del Código Tributario) aplicable a una renta municipal. Su anexión al impuesto lo configura como parte de la obligación tributaria. Por ende, el modo natural de extinguir esta obligación es mediante el pago de la renta adeudadas. Siendo así, su incumplimiento genera la mora de la obligación **“por el sólo hecho de no pagar su deuda dentro del plazo legal”** (Aste Mejías, Christian (2016), Curso sobre Derecho y Código Tributario, Tomo I, Ed. Thomson Reuters, Santiago, p.194).

**NOVENO:** Sus características normativas implican que la mora de la obligación configura a su vez una suma adeudada a la que se le adicionan reajustes e intereses. Para que aquello proceda, ha de existir un principio de imputabilidad personal en el retardo (artículo 53, inciso 5° y 6°, inciso final del Código Tributario). Asimismo, es susceptible la condonación parcial o total de la misma (artículo 56 del Código Tributario), así como también la opción de convenios de pago parcial (artículo 53, inciso final del Código Tributario). Al ser una **“obligación accesoría”** opera automáticamente sin ningún tipo de procedimiento adicional y los intereses se deben por todo el tiempo de la mora, desde la determinación del calendario de su vencimiento. Finalmente, calculados de esa manera los reajustes e intereses no procede la figura del **“recargo tributario”** (“el monto de los intereses así determinados no estará afecto a ningún recargo”, inciso cuarto, del artículo 53 del Código Tributario) (aplicable en virtud del artículo 48 de la Ley de Rentas Municipales).

**DÉCIMO:** Tal descripción nos permite identificar nítidamente las consecuencias de ser una obligación accesoría. La figura de los intereses moratorios



“tiene claros objetivos. Como evaluación anticipada de los perjuicios permite al acreedor evitar cargar con la prueba de ellos en el juicio. Otra particularidad es que la obligación de la cláusula penal puede consistir en una obligación de dar, hacer o no hacer. Así las cosas, la cláusula penal tiende a evitar problemas de prueba de los perjuicios, además de no quedar sometido al arbitrio de un juez para su evaluación. Asimismo, constituye un incentivo al cumplimiento oportuno del deudor” (STC Rol N° 2489, c.15°). Como bien dice la doctrina, *“el interés penal tiene puntos de contacto con la cláusula penal ya que está destinado a dar fuerza a la obligación de pagar el tributo y, al mismo tiempo, a determinar aproximadamente, el monto del daño, prescindiendo de aquél que efectivamente se ha verificado. Por esta razón, el interés está establecido en una suma fija proporcionada al tributo no pagado y a la duración del retardo”* (Massone Parodi, Pedro (2016), Principios de Derecho Tributario, Tomo III, Cuarta edición revisada y ampliada, Thomson Reuters, Santiago, p.1957).

### **b.- Diferencia de los intereses moratorios con otras figuras afines**

**DÉCIMO PRIMERO:** Uno de los argumentos habituales en el examen de algunos preceptos es tratarlos bajo rótulos disciplinarios diferentes desnaturalizando las figuras jurídicas a las que se asocian. Sin embargo, siendo una de las tareas de la jurisdicción constitucional garantizar el respeto al contenido esencial de los derechos, parece evidente que ha de hacerse cargo de la desnaturalización de las instituciones a las cuales se asocian supuestas infracciones constitucionales bajo analogías sugerentes “prima facie”, pero equívocas definitivamente. Veremos a continuación el recargo tributario, las sanciones administrativas y la devolución tributaria.

#### **b.1.- El recargo tributario. La aplicación del artículo 48 de la Ley de Rentas Municipales**

**DÉCIMO SEGUNDO:** La institución de los intereses moratorios no es dable confundirla con el “recargo tributario”. Este opera justamente en la hipótesis de demora del pago de una obligación tributaria, se aplica automáticamente sin intermediación de un procedimiento ad hoc y es el legislador el que desarrolla el recargo. Este recargo tiene una doble función: es lo suficientemente alto como para incentivar el pago oportuno de la obligación tributaria, pero es menor su monto de aquél que resultaría de aplicar una multa como sanción administrativa. Con ello, se satisface el carácter ejecutivo de la decisión administrativa, así como su presunción de legalidad para la Administración del Estado, y por su parte, para el contribuyente moroso significa pagar menos que lo que implicaría someterse a un procedimiento sancionador [Huergo, Alejandro (2010), “Figuras afines: penalizaciones económicas automáticas” en Lozano Cutando, Blanca, Diccionario de Sanciones Administrativas, Iustel, Madrid, pp. 484-490).

**DÉCIMO TERCERO:** Sin embargo, se trata de una figura diferente por diversas razones. Primero, porque se inserta en un espacio intermedio que la aproxima al régimen sancionatorio, pero sin asociarse a éste. El Tribunal Constitucional español ha sostenido que no lo es porque “el recargo no tiene un verdadero sentido sancionatorio dado que carece de la finalidad represiva, retributiva o de castigo que, en lo que ahora importa, ha destacado este Tribunal como específica de las sanciones en la STC 239/1988. En efecto, al negar la naturaleza sancionadora de las multas coercitivas (además de señalar su verdadera





naturaleza como medios de ejecución forzosa de los actos administrativos, esto es, como manifestación de la autotutela administrativa) dijimos que carecerían de carácter sancionador por cuanto mediante ellas” “no es imponible una obligación de pago con un fin represivo o retributivo por la realización de una conducta que se considere administrativamente ilícita”, “no se castiga una conducta realizada porque sea antijurídica”. (STC del TC de España N°164/1995, f.j. 4°)

Segundo, por su naturaleza es resarcitoria, pero opera rígidamente siendo incompatible jurídicamente con los intereses de demora. Así lo razona en la misma sentencia el propio Tribunal Constitucional español, al explicar que “el recargo previsto en el artículo 61.2 L.G.T. cumple inequívocamente una función resarcitoria, en cuanto que uno de sus ingredientes es precisamente el importe de los intereses de demora. Pero en la medida en que excede de dicho importe hasta alcanzar el 10 por ciento de la deuda tributaria, no cabe atribuirle aquella función: el perjuicio derivado de un pago tardío está en directa relación con el tiempo de retraso de suerte que la indemnización correspondiente ha de aumentar en proporción a la tardanza, en tanto que aquí el exceso que el 10% implica sobre los intereses de mora es una cifra que va disminuyendo con el tiempo y que incluso llega a desaparecer.” (STC del Tribunal Constitucional de España N°164/1995, 5°).

Tercero, porque esta incompatibilidad jurídica se manifiesta como incompatibilidad expresa, según mandato del propio artículo 53 del Código Tributario. Y porque el mismo artículo, aunque calificándolo como “multa”, explica un modo de recargo que no es propiamente la sanción aludida. Por lo tanto, el título de cobro de un “interés” no puede vincularse a la “multa” o recargo.

Cuarto, que en un mismo sentido el propio artículo 3° del Código Tributario se encarga de diferenciar en su texto dogmático entre infracciones y sanciones, fluyendo del precepto explicitado una abierta diferenciación entre uno y otro instituto jurídico.

**DÉCIMO CUARTO:** Que otra hipótesis es asociar los intereses de demora a una “sanción administrativa”. A primera vista, compartiría con éste una dimensión punitiva en el marco de una común lógica disuasiva, así como el establecimiento por la vía del legislador de la “sanción” misma, esto es, el interés “penal” agravado por actos imputables al deudor. Esta calificación jurídica como sanción administrativa traería aparejada una serie de consecuencias adversas, para quien lo reclamase así, que podrían estimarse como inconstitucionales.

Primero, que, por el hecho de tratarse de una sanción automática, no habría existido ningún procedimiento sancionador, ni régimen probatorio propiamente tal y sólo habría un automatismo que impediría todo tipo de defensa. En segundo lugar, no habría habido un acto administrativo en que se sancionara el incumplimiento de la obligación principal. En tercer lugar, al carecer de un procedimiento no sólo habría debido proceso ni defensa, sino que carecería de la habilitación necesaria exigida por el artículo 7° de la Constitución en cuanto la Administración del Estado actuaría fuera de las “formas que prescribe la ley”.

**DÉCIMO QUINTO:** Tal hipótesis no es razonable ni aplicable en la especie, puesto que extremaría las consecuencias adversas para el deudor asimilándolo a la figura de sanción administrativa, que está lejos de configurarse por variadas razones.

Primero, por la finalidad de instituciones distintas. En los intereses de demora se denota un sentido resarcitorio de la que el Estado es privado por la imposición de rentas legítimas que no son pagados por el deudor. Los intereses para



el pago constituyen una avaluación anticipada de daños. Mientras tanto, las reglas punitivas adoptan un sentido retributivo.

En segundo término, no resulta siempre claro el concepto de sanción administrativa que se está reprochando. Por lo mismo, parece necesario distinguir la noción de sanción en un sentido lato, respecto de sanción en un sentido técnico o estricto. El origen de esta tesis se funda en una explicación de Hans Kelsen, sobre la idea de sanción “como función coactiva del derecho” para diferenciarla de otro tipo de obligaciones en cuanto efecto del binomio violación de normas versus consecuencia desfavorable [Kelsen, Hans (2012), Teoría pura del derecho. Introducción a la ciencia del derecho, (Traducción de Moisés Nilve), Ediciones Coyoacán, México), pp.79-86]. La idea de sanción administrativa lata, como cualquier resultado normativo adverso a un ciudadano como efecto jurídico punitivo es criticable por desmarcarse de la disciplina propia de las sanciones administrativas [Cano Campos, Tomás (2011), ¿Es una sanción la retirada de puntos del permiso de conducir?, RAP, N°1984, pp. 101-103]. En cambio, la sanción administrativa en sentido estricto sólo es posible concebirla como un acto administrativo desfavorable, dentro de un procedimiento específico con la finalidad de proteger bienes jurídicos de naturaleza administrativa y cuya consecuencia es la imposición de una sanción propiamente tal prevista por el legislador. En consecuencia, no es posible desagregar en la obligación tributaria dos actos como si fuera una sanción administrativa. No hay infracción normativa determinada en un procedimiento y como consecuencia de éste la imposición de una sanción. En la obligación tributaria, los intereses acceden a la obligación principal y no puede subsistir independiente de ésta.

## **V.- PRINCIPIO DE LEGALIDAD TRIBUTARIA APLICABLE AL CASO CONCRETO**

### **El principio de legalidad tributaria como ilustración del artículo 53 del Código Tributario**

**DÉCIMO SEXTO:** No se trata aquí de reiterar una jurisprudencia evidente, en cuanto entender que los intereses de demora son parte institucional de los tributos, aun cuando conviene recordar que “El monto que resulta de la aplicación del interés penal establecido por el inciso tercero del artículo 53 del Código Tributario, debe ser considerado tributo. En efecto, en la Sesión 398a., del 11 de julio de 1978, de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, el Comisionado señor Raúl Bertelsen sostuvo que "solicita dejar constancia de que "tributo" es un término genérico que comprende cualquier impuesto, contribución, arancel, derecho o tasa, es decir, cualquier prestación que los particulares tengan que satisfacer al Estado". Esta tesis amplia cubre perfectamente la institución de la cláusula penal tributaria o interés penal de demora, por dos razones. Primero, porque tal interés se encuentra formalmente adherido a los tributos, puesto que es una dimensión accesorio que garantiza la obligación principal. Son los tributos los que originan, dan sentido y son la razón de ser de los intereses penales tributarios. En segundo lugar, porque analizadas las características del interés penal de demora, ellas se identifican sustantivamente con todos los elementos de un impuesto, esto es, corresponden a prestaciones pecuniarias, exigidas por vía de autoridad, determinadas definitivamente en la ley y sin devolución, no obligando a ninguna contraprestación directa y teniendo por objetivo financiar el gasto público. En síntesis, estos intereses reúnen todas las características de una "carga tributaria", incluidos los intereses mismos y sus reajustes. Por tanto, “no es posible desvirtuar el examen de constitucionalidad relativo a la estimación cuantitativa del interés penal y debemos analizar su constitucionalidad en un examen de fondo y amplio de la noción de



tributo, integrada, también, por el interés penal de demora y, naturalmente, abarcando sus reajustes" (STC 2489, c.20°).

**DÉCIMO SÉPTIMO:** En coherencia con lo anterior, el **Principio de Legalidad Tributaria** exige que el interés de demora esté considerado en la ley generando un efecto de inelasticidad económica e inflexibilidad normativa. Una tasa de interés fijada con antelación difícilmente responderá a todas y cada una de las circunstancias adecuadas a cada tributo. La respuesta más eficiente implicaría dotar de flexibilidad a la Administración para que adopte la cláusula penal oportuna por la vía reglamentaria, aunque una iniciativa de esa naturaleza previsiblemente atentaría contra el principio de legalidad de los tributos. La mejor solución no es, a la vez, constitucional. Por tanto, el principio de legalidad que abarca la obligación y su obligación accesoria se rigidiza mediante esta decisión legislativa. Por tanto, esta fórmula tiene aparejada mecanismos de corrección legal: los pagos parciales y las condonaciones, debiendo utilizarse como mecanismos de proporcionalidad de la cláusula.

**DÉCIMO OCTAVO:** No es parte del examen del principio de legalidad, efectuar cuestionamientos ajenos a tal debate sobre cuestiones relativas al "hecho gravado" mismo y que se deben realizar en sede del juez de fondo, teniendo, además, en consideración que no se invocó en el libelo por la requirente dicho principio de legalidad como fundamento prioritario de su pretensión.

## VI.- IGUALDAD ANTE LA LEY

**DÉCIMO NOVENO:** Se ha estimado vulnerado por la requirente el artículo 19, numeral 2°, de la Constitución, sosteniendo que el Código Tributario debió distinguir entre los deudores que retrasen sin motivo el pago de los impuestos, de aquellos que se ven expuestos a la lentitud e incluso lata inactividad por parte de quien se pretende acreedor. Bajo el mismo acápite de su requerimiento, enarbola que entre 2018 y 2021 estuvo amparada por la confianza legítima que el municipio generó, específicamente por la anuencia en el uso de los bienes nacionales de uso público por parte de la actora, sin ningún cobro en razón a instrucciones y/o acuerdos adoptados entre las partes, para luego iniciar cobros administrativos y judiciales, desconociendo su actuar previo (fs. 18).

**VIGÉSIMO:** Al efecto cabe señalar que no resulta ajustado a Derecho sostener -como hace la requirente- que el legislador trata de la misma forma al contribuyente que legítimamente controvierte que a aquel que es injustificadamente moroso, no distinguiendo respecto de los motivos que han derivado en la mora en el pago de las referidas rentas.

Al efecto, toda vez que existan normas que, de manera expresa, permiten aligerar los efectos en la aplicación del artículo 53, inciso tercero del Código Tributario se configura aquella circunstancia del inciso quinto del propio artículo 53 citado:

*"No procederá el reajuste ni se devengarán intereses penales a que se refieren los incisos precedentes cuando el atraso en el pago se haya debido a causa imputable a los Servicios de Impuestos Internos o Tesorería, lo cual deberá ser declarado por el respectivo Director Regional o Tesorero Provincial en su caso".*

**VIGÉSIMO PRIMERO:** Tampoco puede estimarse que exista una discriminación arbitraria ya que el mandato de la actividad obedece a un criterio en



que el principio de igualdad ante la ley se estructura al amparo de bienes jurídicos y valores de carácter político-social, del cual no es posible en este caso en particular inferir algún grado o fase de arbitrariedad, ya que la norma en cuestión es aplicable a todos aquellos deudores de demora que se rigen por el estatuto del D.L 3.063, que es el texto de la Ley sobre Rentas Municipales, en el cual no se genera diferenciación alguna ni particularidades que pudieren estimarse atentatorias a la igualdad requerida por el texto constitucional.

## VII.- APLICABILIDAD DE LA INSTITUCIÓN EN MATERIA DE RENTAS MUNICIPALES

**VIGÉSIMO SEGUNDO:** Históricamente se ha entendido por mora “*la dilación o tardanza de alguna persona en el cumplimiento de una obligación que se había impuesto;...*” (R.,t. 23, 2º parte, sec. 1º, p. 273) (Elena Caffarena de Jiles, Diccionario de Jurisprudencia Chilena, Ed. Jurídica de Chile, 1959, p. 234).

Posteriormente se definió la mora como “el retardo culpable en que incurre el deudor en el cumplimiento de la obligación que se ha impuesto, estado legal que se constituye en los casos y condiciones establecidas en el artículo 1551 de Código Civil, y trae consigo la responsabilidad de indemnizar los daños y perjuicios que haya sufrido el acreedor, salvo las excepciones especialmente previstas por la ley” (Corte Suprema, 14 de julio de 1931, R., t. 28, 2º parte, sec. 1º, p. 655).

**VIGÉSIMO TERCERO:** Una moderna concepción de la mora se asocia a la expresión de considerar vencido un plazo o condición debido al retardo por cualquier causa en el pago de la obligación, constituyendo por esa sola circunstancia la configuración de la mora (C. Apelaciones de Santiago, Rol N°2685-1996. Revista Gaceta Jurídica N°235, citado por Mario Verdugo Marincovic, Diccionario de Jurisprudencia Judicial Chilena (2000-2014), Ed. Thompson Reuters, Santiago, Chile, 2015, p. 262).

**VIGÉSIMO CUARTO:** Que la figura de artículo 53 del Código Tributario es la de **Intereses de Demora**, los cuales están justificados junto a las demás cargas públicas personales con el mandato constitucional de que estas se reparten igualitariamente, junto al deber de contribuir el pago de los impuestos (artículo 19, N° 20, inciso primero). En el primer caso, se trata de los ciudadanos y en el segundo de los contribuyentes, pero incumbentes ambos en la categoría de compromiso que se vinculan con “el bien común” de la sociedad al tenor del artículo 1º inciso tercero, de la Constitución Política.

Uno de los deberes más relevantes, históricamente vinculado al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, es el de pagar impuestos. Es un deber no sólo genérico, sino que el legislador ha articulado las reglas normativas que lo convierten en una obligación jurídicamente exigible.

El deber de contribuir con el bien común se traduce, entre otros deberes, en la obligación de pagar impuestos. El fundamento de dicha obligación, para todo contribuyente, es permitir que el Estado y la sociedad, por su intermedio, cuenten con los recursos necesarios para la satisfacción de un conjunto de bienes públicos que el constituyente y el legislador definen sistemáticamente en el marco de la democracia constitucional.

En consecuencia, la imposición de obligaciones debe traer aparejado, lógicamente, el desarrollo de mecanismos que obsten al incumplimiento de la



obligación con el objeto de compeler a su vigencia real y efectiva.

En este orden de ideas, es que cobra relevancia el inciso tercero, del artículo 53, del Código Tributario, toda vez que éste regula el interés penal de demora por deuda tributaria, como un efecto del incumplimiento de la obligación de pagar impuestos.

En tal sentido, cabe recordar que el bien común general importa un vínculo determinado entre contribuyente y el Estado, donde una de las herramientas de “contribución” a ese bien general es el pago de un impuesto en un tiempo y en las condiciones que se determinen legalmente. Si el Estado deja de percibir los recursos debidos, tiene, el derecho a compeler a su pago, con el objeto de satisfacer las necesidades públicas que se atiendan a merced a ellos. De esta forma, el no pago de la deuda tributaria genera un daño a la Administración de Estado, que debe ser indemnizado.

**VIGÉSIMO QUINTO:** En resumen, el monto del interés de demora o interés moratorio tiene un objetivo y función disuasorio y que, en el evento que se infringe la norma exista un desincentivo de que tal monto compensatorio corresponde a que, ante el incumplimiento de la obligación por parte del contribuyente, prefigura ser deudor de un precio superior a la regla de intereses del mercado. Esto es lo que se denomina la “razonabilidad económica”, con su impronta disuasoria y por estar sobre la línea del mercado esencialmente fluctuante, dúctil y generalizado.

La ley 18.682 de 31 de diciembre de 1987, sustituyó el guarismo “**dos y medios**” por “**uno y medio**” en el artículo en comento, correspondiendo a una tasa de interés penal que guarde concordancia con la reducción experimentada en general por las tasas de interés del sistema financiero, con el propósito de ser un mecanismo disuasivo de la morosidad en el cumplimiento de las obligaciones tributarias (Informe Técnico enviado por la Junta de Gobierno, el 7 de octubre de 1987).

En definitiva, la razonabilidad que funda tales intereses y su imposición a quien no ha cumplido con la obligación tributaria principal, desvirtúa, por lo tanto, los reproches de la requirente fundados en que su aplicación infringiría el principio de igualdad ante la ley contemplados en el numeral 2 del artículo 19 de la Carta Fundamental

## VIII.- DERECHO A UN JUSTO Y RACIONAL PROCEDIMIENTO

**VIGÉSIMO SEXTO:** La requirente alega que no se define un proceso a los efectos de determinar el interés cuestionado, excluyéndose, en cambio, todo procedimiento que no permite a una persona hacer valer sus alegaciones o defensas o las restrinja de tal forma que la coloque en una situación de indefensión o inferioridad.

**VIGÉSIMO SÉPTIMO:** Atendido lo ya razonado y, principalmente, la naturaleza jurídica ya explicitada del conflicto constitucional de autos, el fondo controvertido también analizado en razón del interés penal de demora y su función no implica una obligación per se, sino más bien una obligación accesoria, las diferenciaciones entre intereses moratorios y otras figuras afines y el recargo tributario que infiere la aplicación del artículo 48 de la Ley de Rentas Municipales nos llevan a concluir que no estamos ante una sanción administrativa, sino frente a



una evaluación anticipada de perjuicios al tenor del principio de legalidad tributaria que rige en virtud del artículo 53 del Código Tributario y del artículo 1° de nuestra Carta Fundamental, por lo cual, no cabe más que desechar tal argumentación por carecer de sustento las premisas invocadas en el libelo con pretensión de inaplicabilidad normativa de autos.

#### **IX.- CASO CONCRETO**

**VIGÉSIMO OCTAVO:** De esta manera el test de proporcionalidad no resulta idóneo para justificar la legitimidad y constitucionalidad del precepto cuestionado; del mismo modo la procedencia del interés consagrado en el artículo 53, inciso tercero, del Código Tributario significa, tal como se ha señalado en este voto, no sólo el cumplimiento del deber de contribuir en los plazos que ha determinado el legislador, sino también la noción de persuasión que debe implicar su existencia como, igualmente, la atribución que conlleva el interés penal de demora, y por último, las imputaciones por demoras y dilaciones no son más que aquellas que por su naturaleza y que por el resguardo del derecho de defensa del propio contribuyente, el ordenamiento jurídico los ha considerado.

**VIGÉSIMO NOVENO:** Junto a lo argumentado previamente, cabe destacar que el contribuyente tuvo la opción efectiva de evitar la aplicación de dichos intereses que el requirente reclama en su libelo, no obstante, no habiendo pagado oportunamente sus obligaciones municipales, objeto constitucionalmente el proceder del municipio.

En el caso concreto, se invocan los numerales 19 Nos. 2, 3, inciso sexto, y 24 de la Constitución, aduciendo que esos intereses son la aplicación arbitraria de una sanción, circunstancia que esta mayoría se ha hecho cargo de tal argumento, y afecta el debido proceso, en la medida que se trataría de una sanción de plano, circunstancia también esclarecida en el presente voto, al decantar la presencia de una figura asimilable a una evaluación anticipada de perjuicios.

**TRIGÉSIMO:** A lo ya argumentado para desechar resulta útil tener presente que la existencia del incumplimiento por demora no desvirtúa el requirente su obligación principal, siendo de justicia el que actor deba pagar las obligaciones municipales que derivan a título de derechos de ocupación de un bien nacional de uso público.

**TRIGÉSIMO PRIMERO:** Por último, se invocó el derecho de propiedad, indicando que la tasa penal hace crecer la deuda en forma ilegítima, despojando a la requirente de importante sumas de dinero, sin desarrollar en modo alguno en qué consistiría tal afectación ni como atentaría a su dominio, más que invocando que las facultades de uso, goce y disposición podrían verse afectadas por algún acto expropiatorio, confiscatorio o incluso una incautación o comiso en su dominio, sin un mayor desarrollo, razón por la cual debe desecharse también dicho capítulo de su requerimiento.

#### **X.- CONCLUSIÓN**

**TRIGÉSIMO SEGUNDO:** Atendidos los argumentos expuestos, no cabe más que rechazar el requerimiento deducido por Constructora Pacal S.A.



**Y TENIENDO PRESENTE** lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

**SE RESUELVE:**

- 1) QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1.**
- 2) QUE SE DEJA SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA. OFÍCIESE.**
- 3) QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE, POR HABER TENIDO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

**DISIDENCIA**

**Acordada con el voto en contra de los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, quienes estuvieron por acoger el requerimiento,** por las siguientes razones:

**1.-** Que el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad ha sido interpuesto en representación de Constructora Pacal S.A., demandada en el marco de un juicio seguido ante el 2° Juzgado de Letras de Arica, por acción ejecutiva de cobro de pesos interpuesta por la Municipalidad de Arica, proceso caratulado “Ilustre Municipalidad de Arica con Constructora Pacal”, bajo el Rol C-2096-2021.

**2.-** Que conforme expone en su presentación, la pretensión del indicado municipio tiene su origen en supuestos derechos municipales que adeudaría la requirente a la entidad edilicia por la ocupación de tres bienes nacionales de uso público en los cuales la constructora Pacal habría emplazado salas de venta de sus proyectos. A partir de dichas ocupaciones, se demandaría el pago de más de 180 millones de pesos, correspondientes a los períodos diciembre de 2018 y octubre de 2021. En este contexto, la requirente cuestiona la aplicación de los preceptos legales de los artículos 48 de la Ley de Rentas Municipales y 53 del Código Tributario, los que tendrían el efecto de incrementar los valores a pagar, generando una desproporción que estima la indicada constructora, vulneraría las garantías del artículo 19 en sus numerales 2, 3 y 24 de la Constitución.

**3.-** Que sin perjuicio de los argumentos que en su presentación expone la requirente, y por cuyo medio ésta controvierte la supuesta deuda, todos aspectos que escapan a las competencias de esta Magistratura y que deberán ser analizadas y resueltas en la instancia judicial pertinente, lo cierto es que el núcleo del cuestionamiento de carácter constitucional que se somete a decisión de esta judicatura se vincula con la conformidad de que se aplique un interés penal en los términos que contempla el artículo 53 del Código Tributario al cual a su vez se remite el artículo 48 de la Ley de Rentas Municipales.

**4.-** Que delimitado el alcance de la cuestión sometida a decisión de este Tribunal Constitucional, huelga indicar que la misma no constituye una cuestión desconocida para la jurisprudencia de este origen, desde que la misma ha sido tratada en



diferentes ocasiones (solo a modo ejemplar STC 3440, STC 4170, STC 6886, STC 7864, STC 8458-20, STC 8770-20, STC 12020-21) con decisiones que, sin perjuicio de las particularidades de cada caso concreto, han permitido ir elaborando criterios capaces de sustentar un razonamiento como el que desarrollarán estos disidentes.

**5.-** Que tal como ha señalado esta Magistratura, a propósito de la naturaleza de las disposiciones reprochadas, el artículo 48 del D.L N° 3.063 es una norma de aplicación o reenvío. Siguiendo la taxonomía dada por la doctrina, “Llámense normas reguladoras las que disciplinan en forma directa una relación jurídica, y normas de aplicación o de reenvío las que para los casos que ellas contemplan no establecen regulación, sino que disponen que ésta ha de ser la que para casos distintos contemplan otras normas” (Vodanovic, Antonio (2001). Manual de Derecho Civil. Santiago: Editorial Jurídica Conosur Ltda, p. 25).

En este sentido, el legislador del artículo 48 impugnado, refiriéndose a un supuesto –el del contribuyente que se constituyere en mora de pagar las prestaciones que indica– optó por no disciplinar de manera directa las consecuencias asociadas a dicha situación jurídicamente relevante, sino que prefirió darle aplicación a una regulación contenida en otro precepto legal, contenido en un cuerpo normativo diverso y dado para un supuesto a su vez diverso. Dentro de aquella regulación legal, se encuentra el interés moratorio dispuesto en el artículo 53, inciso tercero, del Código Tributario, que es el que el requirente impugna”. (STC 8770-20 c. tercero)

**6.-** Que, en el mismo orden de ideas, esta judicatura ha señalado que la norma del artículo 48 del DL 3063 “absorbe” el contenido del artículo 53 del Código Tributario, disposición esta última que contempla una verdadera medida de sanción administrativa. Al respecto se ha precisado que este carácter se explica por cuanto lo consignado en la regulación en comento consiste en una “sanción o pena que opera por el solo ministerio de la ley y sin más trámites”, la que se integra en el interés por moratorio aplicado por el Servicio de Impuestos Internos con carácter automático y de plano (STC 8.458-20, STC 8770-20). A lo anterior se ha agregado que, aludiendo a la discusión que se dio en el seno de la tramitación de la Ley N° 18.682, caracterizó la regulación de este artículo 53 como “un mecanismo disuasivo de la morosidad en el cumplimiento de las obligaciones tributarias” (STC 1951-11 c. décimo).

**7.-** Que este artículo 53 que, según se ha expuesto, configura el núcleo de la regulación reprochada en la especie contempla un interés penal del 1,5% mensual, por cada mes o fracción de mes, en caso de mora en el pago del todo o de la parte que adeudare de cualquier clase de impuestos y contribuciones. En relación a estos intereses penales, la doctrina recogida en anteriores sentencias de esta judicatura ha señalado que los intereses de esta clase “se deben como resarcimiento por la mora en el pago de la deuda, y, como explica un maestro, representan la liquidación operada por la ley del daño que el incumplimiento de por sí produce al acreedor” (Vodanovic Haklicka, Antonio (2004). Tratado de las Obligaciones: del cumplimiento e incumplimiento de las obligaciones, de la protección de los derechos del acreedor, de la insolvencia y las formas de pago de los deudores insolventes [basado en las explicaciones de clases de Arturo Alessandri y Manuel Somarriva]. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, p. 77). (STC 8458-20 c. cuarto)

**8.-** Que, en estas circunstancias, resulta del caso concordar que estamos frente a la aplicación de un precepto legal que contempla una verdadera sanción para el contribuyente en mora de pagar un impuesto o contribución. El punto es que en la especie la cuestión que enfrenta a las partes se funda en una diferencia de apreciación en relación a la procedencia del pago del impuesto municipal por lo que





sería el uso de bienes nacionales de uso público. Reiterando que los alcances de dicha controversia no competen a esta judicatura, si resulta relevante considerar los efectos que pudiera generar la imposición de una sanción de ingentes consecuencias patrimoniales frente a lo que una de las partes (la misma que genera el título ejecutivo que sirve para accionar ejecutivamente) determina como un tributo adeudado, frente a otra que esgrime que tales valores carecen de sustento jurídico al haber existido un criterio y haberse desarrollado una verdadera confianza en lo que fue la posición de la entidad municipal, la que habría variado y dado lugar al cobro por el uso de los espacios públicos en discusión, en la gestión judicial de que se trata.

**9.-** Que esta particularidad del caso concreto no resulta baladí, por cuanto tal como hicimos presente, estando frente a una regulación que busca sancionar al contribuyente en mora, la aplicación de la misma respuesta a aquel que a partir de un cambio de criterio de la autoridad se ve puesto en la necesidad de controvertir la procedencia del cobro de tales contribuciones ante la justicia, resulta a lo menos de dudosa constitucionalidad. En efecto, como ha indicado este Tribunal Constitucional siguiendo antecedentes jurisprudenciales sobre la materia (v.gr. STC Rol N° 3440, c. 2°), en abstracto considerado, el interés fijado por el 53 podría encontrar su razón de ser en la necesidad de asegurar el pronto pago de los tributos que se adeudan al fisco. Esto es, en impedir que los contribuyentes prioricen el cumplimiento de otras deudas en desmedro de aquellas que se tienen con el Estado. Sin embargo, en la especie este supuesto no se advierte de modo prístino y por el contrario como plantea el requirente en la especie no existiría un retardo que le sea imputable en el cumplimiento de las obligaciones, pues como se ha indicado es una cuestión a dilucidar en la instancia judicial la pertinencia del cobro del gravamen a lo cual se uniría, una demora en el cobro de los valores supuestamente adeudados, esto último atribuible a la propia autoridad municipal.

**10.-** Que sin perjuicio de aquellas cuestiones que se deberán establecer en la instancia judicial correspondiente, lo cierto es que la imposición de una sanción del alcance de aquella que contempla el artículo 53 del Código Tributario en la especie, no resulta concordante con la garantía de igualdad ante la ley, desde que entrega un tratamiento igualitario, de naturaleza punitiva sin tener en consideración estas circunstancias particulares que al menos se distancian de la simple actitud morosa del contribuyente que a sabiendas de la obligación que tiene, la desatiende e incumple.

**11.-** Que sobre el particular, resulta del caso recordar que tal como ha señalado nuestra jurisprudencia, “si la igualdad ante la ley consiste en que sus normas deben ser iguales para todas las personas que se encuentran en la misma situación y, consecuentemente, distintas para aquellas que se encuentran en circunstancias diversas, el caso es que la norma da aplicación a un precepto que precisa de una mejor distinción entre aquellos que impugnan una determinada liquidación del servicio, en contraste con morosos contumaces. Si bien es atendible aplicar a éstos una tasa como la del precepto impugnado, respecto de aquellos no lo es”. (STC 8770-20 c. decimotercero)

**12.-** Que, por tanto, no advirtiéndose el supuesto de hecho que pudiera justificar una penalidad como la que contempla el precepto legal en comento, su aplicación para el caso particular deviene en atentatoria contra la garantía de igualdad ante la ley, al tratar bajo un mismo supuesto una situación que se advierte como diferente. Si a lo anterior sumamos una dilación en la actuación del municipio demandante, la que se traduce en un incremento del monto que se adeudaría y sobre el cual se pretende



aplicar el interés penal, entonces el resultado además aparece como atentatorio a la garantía del derecho de propiedad del requirente, que deberá soportar patrimonialmente las consecuencias de una sanción que no permite ser aplicada de un modo que resulte acorde a las circunstancias del hecho infraccional y que en definitiva provoca un tratamiento desproporcionado y carente de razonabilidad.

**13.-** Que junto a lo anterior, no se puede desconocer que el precepto legal del artículo 53 del Código Tributario contempla una sanción que, en añadidura a las deficiencias descritas, se aplica de plano, sin más trámite ni graduación alguna por parte del órgano jurisdiccional. Al respecto este Tribunal Constitucional ha indicado que la garantía de un justo y racional juzgamiento que contempla nuestra Constitución en el artículo 19 N° 3 no admite la imposición de sanciones sin más trámite o de plano, carácter que precisamente se advierte en el precepto legal reprochado. Así se expuso en STC 2682-14 (c. quinto) y a ello hay que sumar que, siendo la exigencia de un justo y racional juzgamiento, un presupuesto ineludible de todo proceso sancionatorio, la transgresión de este estándar constitucional, a partir de la aplicación de un precepto legal, como ocurre en la especie, constituye un defecto incompatible con la exigencia de una observancia plena del texto fundamental.

**14.-** Que junto a las infracciones constitucionales descritas, y tal como se planteó en STC 8770-20, al acogerse el presente requerimiento se llega a un justo resultado, habida cuenta que al no tener aplicación la norma especial del artículo 53 del Código Tributario, que específica para el caso de autos qué clase de intereses deben cobrarse y su cuantía, en ese evento habrá de suplir este vacío la Ley N° 18.010 que determina la procedencia de los intereses corrientes para operaciones reajustables, y según el cual estos intereses se devengarán desde la fecha en que el capital se hizo exigible, de manera tal que resultando contrario a las garantías constitucionales del requirente la aplicación de los preceptos legales que se objetan, estos disidentes estiman que el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad debió recibir un pronunciamiento estimatorio.

### **PREVENCIÓN**

El **Ministro señor NELSON POZO SILVA, previene** que concurre al voto por rechazar el requerimiento, sin compartir los considerandos tercero, cuarto y quinto del fallo de mayoría, y teniendo presente, además, lo siguiente:

1. Que, los juristas aceptan sin mayor dificultad la mutación constitucional, donde la opinión dominante, es que los jueces deben limitarse a la aplicación de normas dictadas por el constituyente, sin modificarlas. Sin embargo, también es cierto, que los jueces constitucionales modifican muchas veces el contenido constitucional variando la interpretación del texto, de sobremanera cuando consideran que la aplicación de determinada norma llevaría a resultados manifiestamente indeseables desde el punto de vista económico, político, moral o social.

2. Ante cualquier variación del contenido constitucional, es lugar común que los juristas formulen juicios de valor y legitimidad, constituyendo un uso común que la mutación se critique o se elogie sustentada en ideales morales o políticas, de tal manera que la relación entre texto y significado, fundada en el uso común sirve de pretexto o dificultad, según sean los fines del intérprete de la norma.



3. La estabilidad por su parte del contenido constitucional es importante en función de su aplicación a la justicia constitucional. La vinculación con las decisiones interpretativa que conlleva la estabilidad en el ámbito de la competencia de los tribunales constitucionales, postula, generalmente, un ideal de igualdad como respaldo de las decisiones judiciales.

4. Pensando que las constituciones tienen larga data y vida, esto es que siempre se piensa que van a durar largo tiempo, el intérprete tiene un generoso radio de acción que le permite atribuir a su texto a la hora de interpretar varios posibles significados. Sin embargo, la interpretación constitucional denota dificultades singulares, en relación con la interpretación del texto jurídico, pero también con la imprecisión que habitualmente tienen algunas Cartas Fundamentales. En conclusión, la interpretación constitucional se transforma en una cosa polémica e incluso ideologizada, lo cual lamentablemente la suerte de la propia Constitución y de sus instituciones dependen, a groso modo, de disputas entre postulados conservadores o progresistas, autoritarios o liberales (Sagués, Néstor P., 1989, Recurso extraordinario, Ed. Astrea, Buenos Aires, p.3).

5. Que atendido lo anteriormente razonado este previniente concurre al rechazo de la acción constitucional deducida, sin compartir los motivos antes señalados.

Redactó la sentencia la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO; la disidencia, el Ministro señor JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, y la prevención, el Ministro señor NELSON POZO SILVA.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

**Rol N° 13.769-22 INA.**

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señor Cristian Omar Letelier Aguilar, señor Nelson Roberto Pozo Silva, señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz y la Suplente de Ministro señora Natalia Marina Muñoz Chiu.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.



**C5C8CEC5-2624-4B43-BB61-6A220A08BD8A**

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl) con el código de verificación indicado bajo el código de barras.